

Intrekking van Europees beschermd statuut

HvJ 3 april 2014, C-301/12, Cascina t. Ministero dell'Ambiente

Dit arrest betreft een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie over vooral artikel 11 van de Habitatrichtlijn¹, dat gaat over de mogelijkheid dat de Commissie, wanneer de natuurlijke ontwikkeling dat rechtvaardigt, een gebied haar statuut van speciale beschermingszone kan ontnemen. Een eigenaar, wiens perceel is aangeduid als gebied van communautair belang (dat is het stadium vóór de aanwijzing als speciale beschermingszone), stelt dat dit door de uitbreiding van de luchthaven van Milaan, ecologisch verwoest is. Hij heeft de Italiaanse autoriteiten vruchteloos verzocht milieumaatregelen te nemen ter voorkoming van milieuschade op zijn perceel. Vervolgens heeft hij deze verzocht tot intrekking van het statuut als gebied van communautair belang over te gaan. Hierbij werd hij een beetje van de kast naar de muur gestuurd, en de weigering van de Italiaanse autoriteiten om zijn verzoek te behandelen is zo op het bord van de Italiaanse Raad van State geraakt, die onder meer de vermelde prejudiciële vraag heeft gesteld aan het Hof van Justitie.

Intrekking enkel mogelijk op grond van ecologische criteria

Het Hof van Justitie antwoordt dat de Commissie op grond van artikel 11 inderdaad, wanneer de natuurlijke ontwikkeling dat rechtvaardigt, een gebied haar statuut van speciale beschermingszone kan ontnemen, en dat dit impliceert dat dit ook kan in het stadium van een gebied van communautair belang, en dat daarbij bij gebrek aan procedure in de richtlijn dezelfde procedure moet worden gevolgd als bij de plaatsing op de lijst (punten 25-26). Dit vormt evenwel geen vrijgeleide voor de lidstaten om gebieden zomaar hun Europees beschermd statuut te ontnemen. Vooreerst moet, doordat het Hof verwijst naar de procedure van plaatsing op de lijst, de Commissie bij de intrekking worden betrokken. Het Hof verwijst tevens onmiddellijk naar haar rechtspraak² dat enkel ecologische criteria een rol mogen spelen (punt 27) en benadrukt dat het gebieden moeten zijn die echt geen toekomst meer hebben als Natura 2000-gebied (punten 28, 30 en 35: “onherroepelijk ongeschikt”). Het Hof stelt ook dat het feit dat de lidstaat haar beschermingsverplichting niet is nagekomen, waardoor het gebied is verslechterd in kwaliteit, geen reden kan zijn tot het ontnemen van het beschermd statuut (punt 32). Het Hof had dit mijns inziens sterker mogen formuleren, want overeenkomstig eerdere rechtspraak over aanwijzing van speciale beschermingszones³ moet eigenlijk worden aangenomen dat de lidstaat geen schuld mag hebben aan de natuurlijke ontwikkelingen die hebben geleid tot de beschermingsonwaardigheid. Tevens heeft het Hof in recente arresten⁴ aangenomen dat de lidstaat zelfs vóór de aanwijzing bestaande maar jaarlijks vergunbare⁵ of zelfs voor lange tijd vergunde projecten⁶ moeten worden getoetst aan artikel 6.2 en desnoods worden gestopt of gecompenseerd. Maar toch ligt tot hier het arrest al bij al redelijk in lijn met eerdere rechtspraak, o.m. naast de reeds vermelde, ook deze die voor de toepassing van de habitattoets van artikel 6.3 vereist dat nadelige fysieke ingrepen gepland zijn (bv. niet louter de verlenging van de exploitatie van een luchthaven)⁷, en dat de intrekking van een Europees beschermd statuut op zich niet onder de habitattoets valt⁸, maar moet gesitueerd worden op het niveau van de aanwijzing en dus de beschermingswaardigheid van de gebieden.

Eigenaar moet bestuur kunnen verzoeken tot intrekking over te gaan

Het eigenaardige van de zaak is dat het een eigenaar is die (vruchteloos) heeft verzocht aan het bestuur om zijn perceel zijn Europees beschermd statuut te ontnemen. Aangezien de Habitatrichtlijn geen procedure daartoe voorziet, is het aan het Hof van Justitie die leemte op te vullen. Het Hof doet dit: volgens het Hof moeten eigenaars wiens perceel in weerwil van de naleving van de Habitatrichtlijn, een milieuverslechtering ondergaat die maakt dat het perceel geen bijdrage meer kan leveren aan Natura 2000, de mogelijkheid hebben een verzoek tot intrekking van het beschermd statuut in te dienen bij de bevoegde nationale instanties, en moeten die nati-

¹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *Pb.L.* 22 juli 1992, afl. 206, 7.

² HvJ Commissie Ierland C-67/99, punt 33.

³ HvJ 12 december 2007, C-418/04, Commissie t. Ierland.

⁴ HvJ 14 januari 2010, C-226/08, Stadt Papenburg; HvJ 24 november 2011, C-404/09, Commissie t. Spanje (Alto Sil).

⁵ De baggerwerken in de zaak Stadt Papenburg.

⁶ Bepaalde open steenkoolmijnen in de zaak Alto Sil.

⁷ HvJ 17 maart 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.

⁸ Concl. Adv. Gen. Kokott 23 februari 2006, C-191/05, Commissie t. Portugal.

onale instanties⁹ (als dit feitelijk correct is) dan de intrekking voorstellen aan de Commissie (punt 36). Het Hof beargumenteert haar standpunt mede met de overweging dat het eigendomsrecht van de eigenaar door het beschermd statuut wordt beperkt, en dat zulks niet langer gerechtvaardigd is (punt 29). Hier komt het Hof op het terrein van het bestuursrecht van de lidstaten, en op dat punt is het arrest meer vernieuwend of verrassend zo men wil; de uitspraak van het Hof maakt immers dat de lidstaten zo nodig hun wetgeving ter omzetting van de Habitatrichtlijn zullen moeten aanvullen om deze mogelijkheid te voorzien.

Moeilijke spreidstand van het Hof

Door deze eigenaardige feitenconstellatie zit er toch iets onbevredigends in het arrest. Volgens het Hof moet de eigenaar ter bescherming van zijn eigendomsrecht kunnen opkomen tegen een nutteloos Europees beschermd statuut. Maar de bescherming van het eigendomsrecht is geen doel van de Habitatrichtlijn en het onderliggend probleem dat in het arrest niet aan bod komt, is dat Italië wellicht wat losjes is omgesprongen met de toepassing van de Habitatrichtlijn bij de uitbreiding van de luchthaven van Milaan, waardoor het betrokken gebied van communautair belang onherroepelijk verloren is gegaan. Als dit zo is, mag de intrekking van het beschermd statuut jegens de eigenaar best te verdedigen zijn (vanuit de bescherming van het eigendomsrecht), maar jegens Italië (vanuit de Habitatrichtlijn) is dat niet het geval.

(Geert Van Hoorick, Hoofddocent UGent Centrum voor Milieu- en Energierecht, advocaat te Gent.)

Locatie: Milaan

Quote:

⁹ Het Hof bevestigt dat de nationale bevoegde instanties ook lagere overheden mogen zijn, als de regeling maar een juiste toepassing van de Habitatrichtlijn waarborgt (punt 43).